Nations Unies S/2018/610

Conseil de sécurité

Distr. générale
14 juin 2018
Français
Original : anglais

Progrès accomplis sur la voie du règlement du problème de Chypre

Rapport du Secrétaire général

I. Introduction

1. Dans sa résolution 2398 (2018), le Conseil de sécurité a prorogé le mandat de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre et prié le Secrétaire général de lui rendre compte des progrès accomplis sur la voie d'un règlement le 15 juin 2018 au plus tard. Il a aussi demandé instamment aux parties et à tous les participants concernés de continuer de rechercher un règlement sous les auspices de l'ONU et soutenu sans réserve ma volonté de continuer de proposer mes bons offices pour aider les parties si elles décidaient ensemble de reprendre les négociations avec la volonté politique nécessaire.

2. Le présent rapport sur ma mission de bons offices à Chypre porte sur les faits nouveaux survenus entre le 12 août 2017 et le 21 mai 2018. Il rend également compte des actions menées dans le cadre de cette mission sous la direction d'Elizabeth Spehar, ma Conseillère spéciale adjointe pour Chypre.

II. État d'avancement du processus

3. Dans mon dernier rapport sur ma mission de bons offices à Chypre (S/2017/814), j'ai fait état du déroulement et de l'issue des négociations menées du 15 mai 2015 au 11 août 2017. Depuis lors, les contacts officiels entre les deux camps ont été réduits au minimum. MM. Akıncı et Anastasiades ne se sont réunis qu'une fois, de manière informelle, au cours de la période considérée et les négociateurs, les équipes de négociation et les groupes de travail d'experts n'ont tenu aucune réunion officielle.

4. Lorsque j'ai rencontré les deux dirigeants séparément à New York en septembre 2017, j'ai réaffirmé l'engagement de l'Organisation des Nations Unies en faveur d'un règlement du problème de Chypre et rappelé que j'étais prêt à user de mes bons offices pour aider les parties à reprendre les négociations dès qu'elles en manifesteraient la volonté. Pendant la période considérée, j'ai également été en contact avec de hauts représentants des Puissances garantes.

Merci de recycler

5. J'ai répété aux dirigeants chypriotes et aux garants que l'Organisation était disposée à appuyer le processus dès lors qu'ils seraient prêts à reprendre de véritables négociations avec la volonté politique nécessaire.

6. Au cours de la période considérée, ma Conseillère spéciale adjointe pour Chypre a continué de rencontrer séparément les deux dirigeants. M. Anastasiades a réaffirmé à plusieurs reprises, comme il l'avait déjà dit publiquement, qu'il était prêt à négocier sur la base du cadre que j'avais proposé à la reprise de la Conférence sur Chypre à Crans-Montana (Suisse), sous réserve de préparatifs adéquats qui permettraient une nouvelle reprise de la Conférence, notamment à l'aide d'une navette diplomatique. Il a néanmoins précisé qu'aucune négociation ne pourrait avoir lieu tant que les « provocations turques » persisteraient dans la zone économique exclusive de Chypre.

7. De son côté, M. Akıncı a également confirmé son attachement aux six éléments du cadre que j'avais présenté à Crans-Montana le 30 juin 2017 pour régler les principales questions en suspens par un accord stratégique. Il a en revanche fait savoir qu'il ne participerait pas à des négociations ouvertes, mais qu'il était disposé à prendre part à des discussions limitées dans le temps, structurées et orientées vers des objectifs précis.

8. Les Puissances garantes ont quant à elles fait des déclarations publiques depuis juillet 2017. La Turquie a exprimé des doutes au sujet de la possibilité de parvenir à un règlement sur la base des paramètres actuels étant donné l'issue de la Conférence tenue à Crans-Montana et les échecs précédents. Elle a néanmoins renouvelé son soutien à un « règlement durable » de la situation à Chypre. La Grèce a pour sa part réaffirmé sa détermination à parvenir à un règlement juste et durable du problème de Chypre sur la base des résolutions du Conseil de sécurité et du cadre défini à Crans-Montana. Enfin, le Royaume-Uni a souligné qu'il appuyait sans réserve un règlement global et qu'il était disposé à y contribuer.

9. Le 7 janvier 2018, des élections « parlementaires » ont eu lieu dans la partie nord de l'île. La République de Chypre a ensuite organisé des élections présidentielles à deux tours les 28 janvier et 4 février, à l'issue desquelles M. Anastasiades a été réélu pour un deuxième mandat. Des deux côtés, on espérait qu'une fois les élections passées, les parties engageraient des discussions concernant une potentielle reprise des négociations.

10. Cependant, des tensions concernant le secteur des hydrocarbures ont commencé à s'intensifier début 2018. Il y a lieu de signaler que le 9 février, des navires militaires turcs ont empêché la société italienne des hydrocarbures d'accéder à une zone de forage dans la zone économique exclusive de Chypre. À la mi-mars, le navire de forage de la société a quitté la Méditerranée orientale sans avoir pu réaliser son forage de recherche.

11. Le 16 avril, les deux dirigeants se sont rencontrés de manière informelle, sous les auspices de ma Conseillère spéciale adjointe, dans la zone protégée par les Nations Unies. Ils ont souligné que cette rencontre ne signifiait pas la reprise des négociations, mais qu'elle était l'occasion d'établir leurs positions respectives concernant le problème de Chypre.

12. À l'issue de cette rencontre informelle, les deux dirigeants ont confirmé que la situation restait dans l'impasse. Il a toutefois été reconnu que cette réunion avait été importante et nécessaire après plus de neuf mois sans contact direct. Ma Conseillère spéciale adjointe a déclaré à la suite de cette entrevue que les dirigeants avaient eu un dialogue franc et ouvert lors d'un tête-à-tête de deux heures.

13. Le 30 avril, deux semaines après cette rencontre informelle, M. Akıncı a déclaré publiquement que si les Chypriotes grecs étaient prêts à accepter tel quel le cadre

présenté par M. Guterres, on pourrait alors le qualifier d'accord stratégique global. Il a ajouté qu'en présentant les choses ainsi, il y aurait de véritables négociations, qui viseraient à combler les lacunes de l'accord stratégique. Dans un communiqué du 2 mai, M. Anastasiades a répondu que si M. Akıncı acceptait le cadre proposé aux parties le 4 juillet 2017, ce serait un réel progrès. Il a demandé à M. Akıncı, et avant tout à la Turquie, de préciser s'ils acceptaient les dispositions du cadre relatives à la sécurité, aux garanties et aux troupes étrangères. Il en est résulté d'autres échanges publics entre les deux parties, ce qui donne à penser que les dirigeants avaient des interprétations divergentes de certains aspects du cadre. Les consultations que j'entends lancer dans les semaines à venir, par l'intermédiaire d'un haut fonctionnaire de l'ONU, donneront aux parties l'occasion de clarifier officiellement leur position sur la question.

Autres éléments

14. Depuis la clôture de la Conférence sur Chypre, peu d'efforts ont été faits pour préparer les citoyens à une nouvelle série de pourparlers. L'intérêt porté au problème de Chypre s'est nettement étiolé, car des deux côtés, le nombre de citoyens croyant à un possible règlement dans un futur proche a, semble-t-il, chuté. En dépit des encouragements répétés de la communauté internationale, les dirigeants n'ont pas pris de nouvelles mesures de confiance, même si plusieurs initiatives pourraient être mises en place de manière conjointe ou unilatérale.

15. Dans le même temps, les deux dirigeants ont à plusieurs occasions redit leur souhait que les comités techniques chargés des activités intercommunautaires continuent, par leur précieux travail, d'améliorer le quotidien des Chypriotes. Ils se sont entretenus périodiquement avec les coordonnateurs des comités techniques respectifs afin de suivre leurs activités. Il serait bon que les dirigeants accordent plus d'attention au travail des comités. Depuis juillet 2017, aucun changement notable dans le fonctionnement de ces comités n'a été constaté. Ceux qui fonctionnaient bien ont continué sur la même voie tandis que d'autres sont restés moins efficaces ou tout à fait inopérants. Ceci s'explique par plusieurs facteurs, notamment un manque de soutien matériel et de services d'appui, ainsi qu'un appui institutionnel limité. Fait positif, les deux dirigeants se sont récemment attachés à accélérer les travaux à deux nouveaux points de passage annoncés en 2015 et pris en charge par le Comité technique chargé des points de passage, avec l'objectif de les ouvrir dans les prochains mois.

16. Le Conseil de sécurité a souligné à maintes reprises qu'aucun des deux camps ne tenait sa population informée et que la société civile n'était pas associée aux négociations elles-mêmes. Les Chypriotes et les observateurs indépendants ont le fort sentiment que les négociations, et le processus de paix de manière générale, se déroulent loin du grand public.

17. De plus en plus d'acteurs de la société civile ont malgré tout pris position dans le débat public, notamment pendant les dernières phases cruciales de la série de négociations la plus récente. Bien que peu nombreux, ils se sont attachés à élargir le débat et à faire réagir leurs dirigeants politiques respectifs. À noter également que plusieurs initiatives ont été menées, qui visaient à rendre les négociations accessibles au grand public en faisant dialoguer des acteurs des deux camps. Parmi elles, on peut citer le volet religieux du processus de paix à Chypre, sous les auspices de l'ambassade de Suède, un dialogue des partis politiques sous l'égide de l'ambassade de Slovaquie, et une table ronde du monde de l'entreprise regroupant des représentants du secteur privé chypriote grec et chypriote turc organisée par l'ambassade d'Allemagne.

III. Activités de la mission de bons offices

18. Ces derniers mois, ma Conseillère spéciale adjointe et ma mission de bons offices ont rencontré à maintes reprises des dirigeants de partis politiques, des organisations de la société civile, des groupes de femmes, des chefs religieux, des membres de la communauté diplomatique, des représentants des organismes européens et d'autres acteurs clefs. Tous les interlocuteurs ont exprimé leur inquiétude face à l'absence de contact direct et régulier entre les dirigeants et au pessimisme croissant des habitants de l'île à l'égard du processus de paix. Des deux côtés, les attentes de la population concernant une possible reprise des discussions sont particulièrement faibles.

19. Ma Conseillère spéciale adjointe et ma mission de bons offices ont également continué à communiquer et à collaborer avec des institutions partenaires telles que la Banque centrale européenne, la Commission européenne, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Bien que certaines institutions aient réduit ou modifié leur présence à Chypre en conséquence directe de l'absence de discussion, tous les partenaires se sont dit prêts à continuer de réfléchir de manière créative à la préparation et à la mise en place d'un règlement futur.

20. Le Bureau du Conseiller spécial a également mis à profit cette période de réflexion pour faire une auto-évaluation et en tirer des leçons. Sous la direction de ma Conseillère spéciale adjointe, ma mission de bons offices a accompli un travail complet d'archivage, d'analyse interne et d'auto-évaluation pour réfléchir aux trois dernières années de négociations, analyser les points d'accord jusqu'à présent et déterminer les améliorations potentielles à apporter au processus dans le cas où les parties décideraient conjointement de reprendre les négociations.

IV. Observations

21. Dix mois après la clôture de la reprise de la Conférence sur Chypre à Crans-Montana, aucun nouveau progrès n'a été fait vers un règlement du problème de Chypre. Compte tenu de l'impasse actuelle, les attentes des habitants de l'île ont baissé, malgré les progrès sans précédent constatés lors de la dernière série de pourparlers. La confiance entre les dirigeants et leurs communautés respectives, et entre l'ensemble des parties, en souffre.

22. Lors de la dernière série de négociations, les deux dirigeants avaient franchi des étapes importantes et s'étaient accordés sur bon nombre des principaux aspects d'un règlement avant même d'arriver à Crans-Montana. Ils s'étaient mis d'accord sur une vision commune de Chypre en tant que fédération bizonale et bicommunautaire fondée sur l'égalité politique et fermement ancrée dans l'Union européenne, et ils avaient fait des progrès sur les questions liées à la propriété et au territoire. À la Conférence sur Chypre tenue à Genève en janvier 2017, les parties avaient souligné qu'il importait de trouver des solutions mutuellement acceptables en matière de sécurité, et des garanties répondant aux inquiétudes des deux communautés sur la base du principe fondamental selon lequel la sécurité de l'une ne pouvait être assurée au détriment de celle de l'autre.

23. Les dirigeants et leurs équipes de négociateurs ont également accordé une grande attention aux aspects économiques du règlement. Plusieurs experts indépendants ont souligné que les perspectives et les avantages découlant d'un règlement global favoriseraient une croissance économique plus rapide et plus durable dans les deux communautés. Dans l'hypothèse d'un règlement, les taux de

croissance élevés donneraient lieu à une augmentation du revenu moyen, ce qui améliorerait le niveau de vie et conduirait à une convergence des revenus entre les deux communautés et avec les pays de l'Union européenne à revenu plus élevé.

24. Je reste convaincu qu'il faut trouver une solution qui respecte les paramètres fixés par l'ONU et s'appuie sur l'ensemble des travaux déjà réalisés. Je reste également convaincu qu'un règlement global présenterait des avantages substantiels pour les deux communautés et leur ouvrirait des perspectives importantes, ce qui contribuerait à la paix et à la stabilité dans la région. Aux niveaux stratégique et politique, un règlement contribuerait à remédier à des décennies de division et de méfiance, à apaiser les tensions risquant de dégénérer et à favoriser des relations de bon voisinage entre pays traditionnellement en conflit dans la Méditerranée orientale.

25. Comme je l'ai dit dans mon précédent rapport, je suis fermement convaincu que pour qu'un processus aussi complexe et politiquement sensible aboutisse, il faut régler les principales questions spécifiques suivant une approche globale et équilibrée. Si les parties décidaient ensemble de reprendre les pourparlers, le cadre en six points que j'ai présenté à Crans-Montana pourrait servir de base à des négociations visant à conclure un accord stratégique et à ouvrir la voie à un règlement global. Ce cadre contenait des éléments tenant au territoire, à l'égalité politique, à la propriété, à l'équivalence de traitement, ainsi qu'à la sécurité et aux garanties. Je l'ai proposé pour aider les parties à régler les questions fondamentales en suspens de manière interdépendante et à surmonter la difficulté de négocier dans différents chapitres.

26. L'année 2018 marque le dixième anniversaire de la création des comités techniques bicommunautaires chargés de travailler sur les mesures de confiance visant à améliorer la vie quotidienne des Chypriotes et à favoriser une plus grande interaction entre eux. J'encourage les dirigeants à redoubler d'efforts pour soutenir les comités techniques établis sous leurs auspices et à continuer de mettre en oeuvre les mesures de confiance sur lesquelles ils se sont mis d'accord en 2015. Je demande en particulier aux deux parties de donner suite à l'engagement pris par les dirigeants d'accélérer les travaux effectués sur les points de passage, comme convenu en 2015, et d'ouvrir ceux-ci sans plus tarder. J'encourage également les dirigeants à continuer d'appliquer les mesures de confiance unilatérales qui pourraient avoir des effets positifs sur le climat régnant dans l'île et contribuer au rétablissement de la confiance mutuelle, tant à la table des négociations qu'entre les communautés.

27. Les négociations en vue d'un règlement du problème de Chypre se caractérisent depuis longtemps par le fait qu'elles sont confidentielles. L'idée était de permettre aux dirigeants de parvenir à des compromis difficiles à la table des négociations. Parallèlement, cela les a empêchés de communiquer des informations sur les progrès accomplis et de préparer les deux communautés à la conclusion d'un accord. Je demande donc aux dirigeants de réfléchir à des mécanismes qui, en cas de reprise des négociations, leur permettraient de préserver la confidentialité de ces négociations tout en sensibilisant le public et en lui fournissant des informations, et qui permettraient aux deux parties de préparer leurs communautés en temps utile.

28. Au cours des cycles de négociations passés, la question de savoir s'il fallait inclure la société civile et d'autres acteurs dans le processus de règlement a également été abordée. Les dirigeants et les négociateurs communiquent avec leurs électeurs en toute indépendance, mais traditionnellement, il n'y a pas de voie ou d'initiative officielle prévoyant la participation du public ou sa consultation, comme c'est le cas pour d'autres processus de paix. Je pense que si les négociations reprennent, la participation et la contribution de la société civile, en particulier des groupes de femmes et des jeunes, devraient être renforcées pour garantir que leurs voix sont entendues et qu'ils jouent un rôle déterminant dans la mobilisation d'un appui accru

en faveur du processus de paix dans l'ensemble de la société. À cet égard, en ce qui concerne les dialogues bicommunautaires entre les secteurs de la société et les groupes, je prie instamment les dirigeants d'envisager d'appuyer ces initiatives afin de contribuer à mobiliser l'appui du public et sa participation au processus de paix.

29. Au cours de la série de négociations la plus récente, les femmes, dont ma Conseillère spéciale adjointe et les membres de ma mission de bons offices, ont dans l'ensemble été bien représentées dans les équipes de négociation et ont contribué de manière substantielle aux pourparlers. Je m'en réjouis, et leur participation devra encore être renforcée si les négociations reprennent. Cependant, la participation des femmes à la table des négociations n'est qu'un aspect du programme pour les femmes et la paix et la sécurité encouragé par le Conseil de sécurité et elle est indispensable à l'établissement d'une paix inclusive, juste et équitable. Le processus devrait aussi être conçu de manière à inclure les contributions des femmes dans la société civile et l'accord devrait tenir compte des disparités entre les sexes pour garantir que les préoccupations et les besoins de tous les membres de la société, y compris les femmes, sont pris en compte. Les processus de paix menés partout dans le monde montrent qu'une véritable participation des femmes permet d'œuvrer davantage à la consolidation de la paix et d'instaurer une paix plus durable. J'encourage les dirigeants à revitaliser le Comité technique de l'égalité des sexes. Dans ces conditions, il pourrait être utile de mener une étude d'impact socioéconomique tenant compte des disparités entre les sexes.

30. En ce qui concerne les différends relatifs aux hydrocarbures au large des côtes chypriotes, je continue de surveiller de près l'évolution de la situation. Je rappelle que les ressources naturelles présentes à Chypre et alentour devraient profiter aux deux communautés et inciter fortement à trouver une solution durable au problème de Chypre. Je rappelle également que les dirigeants chypriote grec et chypriote turc avaient auparavant convenu que la gestion des ressources naturelles dans un Chypre unifié relèverait de la compétence du futur gouvernement fédéral. De nouveaux forages d'exploration étant prévus avant la fin de l'année, j'appelle à la retenue et je demande à nouveau un règlement pacifique des différends et une action résolue visant à éviter toute nouvelle escalade et à désamorcer les tensions.

31. La phase des négociations de 2015-2017 a fait naître de grands espoirs et des attentes importantes, mais l'absence persistante de dialogue pendant près d'un an après Crans-Montana et l'incertitude des perspectives pour l'avenir sont une grave source de préoccupation pour de nombreux Chypriotes et pour la communauté internationale.

32. Je pense qu'il est encore possible pour les parties de déterminer ensemble, de manière responsable et résolue, les orientations à suivre pour l'île. J'ai l'intention d'envoyer bientôt un haut fonctionnaire de l'ONU qui sera chargé de mener des consultations approfondies avec les parties. Ces consultations permettront aux parties de communiquer à l'ONU, dans un cadre plus officiel, structuré et détaillé, les résultats de leur réflexion depuis Crans-Montana, et aideront à déterminer si les conditions sont maintenant propices à un véritable processus. J'encourage les parties à ne pas négliger l'importance de l'exercice et à saisir l'occasion qui leur est offerte.

33. L'avenir de l'île relève de la responsabilité de tous les Chypriotes, mais ce sont les dirigeants qui sont responsables au premier chef des négociations. Si les parties décident de reprendre les pourparlers en vue de parvenir à un règlement global, elles devront manifester un engagement politique très fort et faire preuve de courage et de détermination. Elles devront aussi reprendre conscience de l'urgence de la situation, lutter contre l'érosion de la confiance et manifester une volonté politique forte et claire. Pour pouvoir conclure un accord mutuellement bénéfique, elles devront faire

participer leurs communautés et expliquer les avantages de la solution et l'importance du compromis des deux côtés.

34. Il va sans dire que les Puissances garantes devront également prendre leurs responsabilités et participer au processus avec détermination et de manière constructive. En outre, le Conseil de sécurité – et tous les amis de Chypre, en particulier l'Union européenne – devront renforcer leur appui et encourager davantage les dirigeants et toutes les parties concernées. Ils devront continuer d'exposer clairement et d'une seule voix les possibilités et les avantages d'un règlement global, tout en expliquant de manière non équivoque les risques et les coûts associés au maintien du statu quo ou au recul des acquis.

35. En conclusion, je souhaite remercier ma Conseillère spéciale adjointe et l'ensemble du personnel de la mission de bons offices à Chypre pour le dévouement et l'engagement dont ils ont fait preuve dans l'accomplissement des tâches que le Conseil de sécurité leur a confiées.